



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Powszechny system ochrony praw człowieka : zarys problematyki

Author: Magdalena Półtorak, Ilona Topa

Citation style: Półtorak Magdalena, Topa Ilona. (2018). Powszechny system ochrony praw człowieka : zarys problematyki. W: I. Topa, M. Półtorak (red.), "Powszechny system ochrony praw człowieka : podsumowanie dekad" (S. 7-19). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

MAGDALENA PÓŁTORAK, ILONA TOPA*

Powszechny system ochrony praw człowieka – zarys problematyki

Przypadająca na 2016 rok pięćdziesiąta rocznica podpisania Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka oraz dziesiąta rocznica powołania Rady Praw Człowieka dały asumpt do podjęcia wielopłaszczyznowej dyskusji na temat roli Organizacji Narodów Zjednoczonych w kształtowaniu systemowej ochrony praw jednostki. Niniejsza publikacja stanowi z jednej strony próbę refleksji nad ochroną traktatową, a zwłaszcza międzynarodowo strzeżonym substratem poszczególnych praw, podlegającym wpływom zmieniającej się rzeczywistości, a z drugiej jest refleksją nad skutecznością mechanizmów kontrolnych i rolą samej Rady Praw Człowieka.

Nie ulega wątpliwości, że skuteczność ochrony praw człowieka poddawana jest systematycznym próbom. W konsekwencji zarówno ochrona traktatowa, jak i działalność instytucjonalna ONZ w omawianym zakresie musi nieustannie ewoluować, jeśli chce stanowić adekwatną i skuteczną odpowiedź na pojawiające się wyzwania i zagrożenia. Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia swoistego sprzężenia zwrotnego, czyli potencjalnego wpływu stanowisk organów traktatowych na standardy ochrony praw człowieka w ustawodawstwie krajowym.

Aby „osadzić” podjęte na łamach niniejszej publikacji rozważania we właściwym kontekście, zasadnym jest przybliżenie genezy zjawiska ochrony praw człowieka w ujęciu systemowym. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż będzie to jedynie zarys tego problemu, mający ułatwić Czytelnikowi zrozumienie przyjętej perspektywy. Punkt wyjścia stanowić może słuszna konstatacja Romana Wieruszewskiego, iż „międzynarodowy system ochrony praw człowieka pod auspicjami ONZ tworzył się w sposób ewolucyjny”¹ oraz teza, że założenia towarzyszące wizji przyjęcia Międzynarodowej Karty Praw Człowieka z połowy XX wieku stanowiły jedynie element składowy koncepcji zintensyfikowania współpracy w zakresie ochrony praw człowieka, o czym postanowiono podczas konferencji w Wiedniu w 1993 roku.

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski.

¹ *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*. Red. R. WIERUSZEWSKI. Warszawa 2017, s. XIX.

Zakończenie II wojny światowej i podpisanie Karty Narodów Zjednoczonych otworzyło nowy rozdział w dziejach ochrony praw człowieka. Nieporównywalne z niczym dotychczas straty oraz niespotykana skala deptania godności jednostki bezpośrednio przyczyniły się do sformułowania, opartej na założeniu „nigdy więcej...”, potrzeby zinternacjonalizowania ochrony praw człowieka. Choć sama KNZ do praw człowieka *expressis verbis* odnosi się w kilku zaledwie postanowieniach, uznać należy jej niewątpliwy wkład w tworzenie zrębów systemu ochrony tych praw. Na podstawie artykułu 68 Karty powołana została Komisja Praw Człowieka (zastąpiona w 2006 roku Radą Praw Człowieka), której pierwszym sukcesem było doprowadzenie do przyjęcia w 1948 roku Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC). Dokument ten, choć ze względu na formę prawną niewiążący, okazał się jednak kamieniem węgielnym dla wielu konstytucyjnych gwarancji ochrony praw człowieka w prawie wewnętrznym.

PDPC jako pierwsza stworzyła katalog praw pierwszej i drugiej generacji, z oczywistych względów pozbawiona była jednak mechanizmów kontrolnych. Przyjęta formuła zdała jednak egzamin, biorąc pod uwagę pogodzenie odmiennych „wizji” ochrony praw człowieka właściwych dla państw demokratycznego Zachodu i bloku socjalistycznego *sensu largo*. Jednocześnie stanowiła ona swoiste preludium do przyjęcia przez państwa wiążących zobowiązań w tym zakresie, Komisja bowiem kontynuowała wysiłki na rzecz przyjęcia rozwiązań traktatowych. Podzielony żelazną kurtyną świat, by osiągnąć porozumienie, potrzebował jednak osiemnastu lat. Ostatecznie w 1966 roku na mocy Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ uchwalono dwa pakty praw: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Te nie dość, że rozwinęły i skonkretyzowały postanowienia PDPC i proklamowały nowe prawa (jak np. prawo do samostanowienia), to oparły swoją skuteczność na *quasi-sądowym* mechanizmie kontrolnym.

Skoncentrowany na prawach tzw. pierwszej generacji Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wszedł w życie blisko dekadę po przyjęciu – 23 marca 1976 roku². Obecnie jego stronami są 172 państwa³, w tym od 18 marca 1977 roku także Polska⁴. W części materialnej Pakt gwarantuje m.in.: prawo do życia, ochronę przed torturami i niehumanitarnym traktowaniem, prawo do wolności osobistej, humanitarne traktowanie więźniów, wolność poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania, zakaz wydalenia obcokrajowca bez legalnej decyzji, równość w zakresie dostępu do sądów i trybunałów, prawo do uznawania swojej podmiotowości prawnej, ochronę życia prywatnego, wolność myśli, sumienia i wyznania, prawo do posiadania własnych poglądów, prawo do gromadzenia się i tworzenia stowa-

² United Nations Treaty Series, vol. 999, s. 171.

³ Dane na podstawie: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en [dostęp: 19.11.2018].

⁴ Dz.U. z 1977, nr 38, poz. 167.

rzyszeń (w tym związków zawodowych), ochronę rodziny i praw dziecka, prawo uczestniczenia w wyborze władzy, równość wobec prawa, ochronę mniejszości etnicznych, religijnych i językowych. Do Paktu przyjęto także dwa protokoły fakultatywne (ang. *optional protocols*). Pierwszy uchwalony został w 1966 roku równolegle z Paktem, dotyczy możliwości przyjmowania i rozpatrywania przez organ monitorujący zawiadomień indywidualnych. Protokół ten także wszedł w życie 23 marca 1976 roku, dziś obowiązuje w 116 państwach⁵. Warto zaznaczyć, że nakreślony przez protokół mechanizm kontrolny w przypadku Polski zaczął być stosowany dopiero od lat dziewięćdziesiątych⁶, a zatem od rozpoczęcia procesu transformacji systemowej. Z kolei drugi protokół do MPPOiP w sprawie kary śmierci przyjęty został w 1989 roku i wszedł w życie 11 lipca 1991 roku. Jego stronami jest dziś 86 państw⁷, natomiast Polskę wiąże dopiero od 2014 roku⁸.

Organem czuwającym nad realizacją nakreślonych przez MPPOiP standardów jest powołany na podstawie art. 28 Komitet Praw Człowieka⁹. Składa się on z 18 niezależnych i wysoko wykwalifikowanych w dziedzinie praw człowieka ekspertów, będących obywatelami państw-stron Paktu, którzy wybierani są na czteroletnią, potencjalnie odnawialną kadencję. Warto podkreślić, że Polska dotychczas miała dwóch przedstawicieli, a byli nimi Adam Zieliński i Roman Wieruszewski¹⁰. Komitet obraduje w genewskiej siedzibie ONZ i standardowo odbywa trzy sesje rocznie. Oprócz wykonywania funkcji kontrolnych, o których będzie mowa poniżej, Komitet wydaje tzw. komentarze ogólne (*general comments*), stanowiące wykładnię przepisów dotyczących poszczególnych gwarantowanych Paktem praw, które mają ułatwiać państwom-stronom stosowanie jego postanowień. Dotychczas opublikowano 36 komentarzy ogólnych¹¹.

Podstawą dla skuteczności nakreślonych przez MPPOiP praw i wolności jest jednak zagwarantowany nim mechanizm kontrolny. Zgodnie z art. 40 państwa-strony zobowiązały się do przedkładania Komitetowi regularnych sprawozdań dotyczących sposobu realizacji postanowień Paktu. Pierwsze sprawozdanie (tzw. *initial report*) państwa muszą przedstawić w ciągu roku od przystąpienia do umowy, następne natomiast za każdym razem, gdy zawnioskuje o to Komitet, co zwykle od-

⁵ Tekst dostępny: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&clang=_en [dostęp: 19.11.2017].

⁶ Dz.U. z 1994, nr 23, poz. 80.

⁷ Tekst dostępny: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-12&chapter=4&clang=_en [dostęp: 19.11.2018].

⁸ Dz.U. z 2014, poz. 892.

⁹ Zob.: *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ...*, s. 3–26.

¹⁰ *Membership of the Human Rights Committee from 1977 to 2014*. Tekst dostępny: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/Membership/Membership1977_2014.pdf [dostęp: 19.11.2017].

¹¹ Ostatnie w 2018 roku, a dotyczące art. 6 MPPOiP (prawa do życia). Por.: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11 [dostęp: 19.11.2018].

bywa się co cztery lata. Istnieją również specjalne wytyczne dla państw w zakresie sposobu ich sporządzenia¹². Następnie Komitet bada każde sprawozdanie i kieruje do państwa swoje zalecenia w formie wniosków końcowych (tzw. *concluding observations*)¹³. Polska dotychczas złożyła siedem raportów okresowych, przy czym ostatni rozpatrywany przez Komitet dotyczył lat 2009–2014¹⁴.

Poza procedurą raportowania, art. 41 Paktu przewiduje, że Komitet może również (za wyraźną zgodą państw) rozpatrywać skargi międzypaństwowe (tzw. *state to state complaints*). Mechanizm ten nigdy nie został jednak wykorzystany w praktyce. Co jednak najistotniejsze – wspomniany pierwszy protokół fakultatywny daje Komitetowi legitymację do rozpatrywania zawiadomień indywidualnych (tzw. *Individual communications*), a dotyczących domniemanych naruszeń Paktu przez państwa będące jego stronami względem jednostek znajdujących się pod ich jurysdykcją. Do marca 2016 roku Komitet otrzymał w sumie 2756 zawiadomień, z czego 540 oczekiwało na wydanie opinii (tzw. *view*), natomiast w 975 przypadkach stwierdzono naruszenie postanowień Paktu. Najwięcej zawiadomień wniesionych zostało przeciwko Kanadzie (218), natomiast w przypadku Republiki Korei aż w 122 przypadkach (na 131 zawiadomień) Komitet stwierdził naruszenie¹⁵. Przeciwko Polsce dotychczas wystosowano zaledwie 10 zawiadomień, z czego połowy nie dopuszczono do rozpatrzenia, 2 postępowania umorzono, w 1 przypadku stwierdzono naruszenie, natomiast w pozostałych 2 jego brak¹⁶. Biorąc pod uwagę już cztery dekady funkcjonowania Komitetu – niska liczba wniesionych za-

¹² Mowa o: *Guidelines for the treaty-specific document to be submitted by States parties under article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, przyjętych przez Komitet Praw Człowieka podczas 99 sesji w dniach 12–13 lipca 2010 roku.

¹³ Dotychczas Komitet wydał blisko 500 wniosków końcowych. Tekst dostępny: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=5 [dostęp: 19.11.2017].

¹⁴ We wnioskach końcowych pojawiły się m.in. zastrzeżenia w stosunku do: niezależności instytucji ochrony praw człowieka, w tym cięcia budżetu RPO mimo rozszerzenia zakresu obowiązków, konstytucyjnych i prawnych ram stosowania Paktu zagrożonych przez nowelizacje ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2015 i czerwca 2016 roku; środków antyterrorystycznych, w szczególności nadmiernie szerokiej definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym; zasad dostępu do zabiegu aborcji; traktowania osób ubiegających się o azyl oraz migrantów; realizacji prawa do rzetelnego procesu i dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej (włączywszy w to kwestię polityzacji prokuratury i sądownictwa); poszanowania wolności słowa, poszanowania prawa do prywatności zagrożonego m.in. ustawą antyterrorystyczną (przyjętą w czerwcu 2016 roku) oraz nowelizacją ustawy o policji (przyjętą w styczniu 2016 roku). Szerzej: Human Rights Committee: *Concluding observations on the seventh periodic report of Poland*, 23 November 2016, CCPR/C/POL/CO/7.

¹⁵ Dane za: Statistical survey of individual complaints dealt with by the Human Rights. Tekst dostępny: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/AnalysisCommitteesCaseLaw.aspx> [dostęp: 19.11.2018].

¹⁶ Mowa o zawiadomieniu nr 1061/2002, Bożena Fijałkowska przeciwko Polsce. W opinii CCPR/C/84/D/1061/2002 przyjętej 4 sierpnia 2005 r. Komitet stwierdził naruszenie ust. 1 i 4 art. 9 MPPOiP. Na podstawie: <http://juris.ohchr.org/Search/Results> [dostęp: 19.11.2017].

wiadomości może dziwić. Niemniej należy podkreślić, że spośród wszystkich oen-zetowskich *human rights bodies* cieszy się on największą popularnością i szczeni się ugruntowanym już orzecznictwem¹⁷. W odniesieniu do drugiego protokołu fakultatywnego do MPPOiP w sprawie zniesienia kary śmierci Komitet dysponuje pełnią kompetencji wyłącznie w odniesieniu do państw, które ratyfikowały Protokół.

Gwarantujący ochronę praw tzw. drugiej generacji Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych wszedł w życie 3 stycznia 1976 roku. Obecnie jego stronami jest 169 państw¹⁸. Do praw chronionych Paktem należą: prawo do pracy i jej sprawiedliwych warunków takich jak: odpowiednie wynagrodzenie, bezpieczeństwo i higiena oraz możliwość awansu, prawo do urlopu i czasu wolnego, prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych i strajku, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do odpowiedniego poziomu życia, prawo do ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego, prawo do nauki oraz prawo do udziału w życiu kulturalnym i korzystania z postępu naukowego. MPPGSK także wzbogacono wzmacniającym mechanizm kontrolny protokołem fakultatywnym, lecz został on przyjęty dopiero 10 grudnia 2008 roku, a wszedł w życie 5 maja 2013 roku. Ze względu na specyfikę chronionych praw (ze swej natury są one bowiem „drogie” w realizacji) – z rozwiązań skargowych póki co skorzystać można jedynie w 24 państwach-stronach¹⁹. Polska dotychczas nie podpisała tego dokumentu.

Organem niezależnych ekspertów, odpowiedzialnym za monitorowanie wdrażania standardów nakreślonych MPPGSK przez państwa-strony jest Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (CESCR)²⁰. W odróżnieniu jednak od Komitetu Praw Człowieka został on ustanowiony na podstawie uchwały Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ dopiero w 1985 roku²¹, a przypisane Komitetowi funkcje wcześniej pełnione były przez Radę. Komitet także składa się z 18 niezależnych ekspertów (jednym z nich jest obecnie Zdzisław Kędzia), wybieranych na czteroletnią kadencję z możliwością reelekcji, i obraduje w Genewie zwykle na trzech sesjach rocznie. Do kompetencji ekspertów, oprócz kwestii mieszczących się w zakresie funkcji kontrolnych Komitetu, należy także interpretacja postanowień Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjmująca postać *general*

¹⁷ Zob. OHCHR Jurisprudence: <http://juris.ohchr.org/>; K. SĘKOWSKA-KOZŁOWSKA, A. GLISZCZYŃSKA, R. WIERUSZEWSKI: *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór orzecznictwa*. Warszawa 2009.

¹⁸ Tekst dostępny: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en [dostęp: 19.11.2018].

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Szerzej: Z. KĘDZIA: *Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych*. W: *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*. Red. R. WIERUSZEWSKI. Warszawa 2017, s. 89–128.

²¹ Economic and Social Council resolution 1985/17 z dnia 28 maja 1985 r. Tekst dostępny: ap.ohchr.org/documents/e/ecosoc/resolutions/e-res-1985-17.doc [dostęp: 19.11.2017].

comments. Dotychczas Komitet opublikował 24 komentarze ogólne, w tym ostatni w 2017 roku²².

Należy podkreślić, że w odróżnieniu od MPPOiP ustanowiony przez drugi z Paktów mechanizm kontrolny do momentu przyjęcia protokołu fakultatywnego był *de facto* bardzo skromny. Na podstawie art. 17 wszystkie państwa-strony Paktu zobowiązane są bowiem jedynie do przedkładania regularnych sprawozdań. Pierwszy raport muszą przedstawić w ciągu dwóch lat od jego przyjęcia, a następne – uwzględniając wytyczne Komitetu²³ – w kolejnych, zazwyczaj pięcioletnich, cyklach. *Per analogiam* do działalności KPC, także KPGSK po przeanalizowaniu każdego z raportów okresowych, formułuje wnioski zawierające zalecenia dla państwa²⁴. W przypadku Polski ostatnie wydane zostały w 2016 roku i dotyczyły już szóstego raportu okresowego²⁵.

Jak wspomniano, Protokół fakultatywny z 2008 roku zapewnił Komitetowi, oprócz dodatkowych uprawnień w ramach procedury raportowania, także kompetencje do otrzymywania i rozpatrywania zawiadomień indywidualnych od osób, które twierdzą, że ich prawa wynikające z Paktu zostały naruszone. Biorąc jednak

²² Poświęcone zobowiązaniom państw wynikających z MPPGSK w kontekście działalności gospodarczej. Tekst dostępny: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11 [dostęp: 19.11.2017].

²³ *Compilation of Guidelines on the Form and Content of Reports to be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties*, przyjęte 3 czerwca 2009 r. przez Sekretariat Generalny na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 52/118 i 53/138, HRI/GEN/2/Rev.6s, s. 26–42.

²⁴ Dotychczas w odniesieniu do paktu wydano ich ponad 470.

²⁵ Cykl monitoringowy dotyczył lat 2007–2013, a Komitet w swoich *concluding observations* podniósł m. in. kwestie takie jak: zapewnienie jednostkom możliwości dochodzenia na drodze sądowej realizacji praw zawartych w Pakcie; zapewnienie odpowiednich środków oraz niezależności funkcjonowania biura RPO; konieczność nowelizacji ustawy równościowej z 2010 roku poprzez rozszerzenie katalogu przesłanek dyskryminacji; zapewnienie pełnego korzystania z praw gwarantowanych w Pakcie, w tym w zakresie mieszkalnictwa, edukacji i zabezpieczenia społecznego, grupom i jednostkom wykluczonym i marginalizowanym (w tym Romom); konieczność podejmowania działań na rzecz równości płci (w tym poprzez zwalczanie nierówności na rynku pracy, czy zmiany postaw społecznych w zakresie stereotypowych ról; zapewnienie sprawiedliwych warunków pracy, w tym poprzez redukcję zatrudnienia czasowego, czy podnoszenie płacy minimalnej); konieczność implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne; zapewnienie skutecznej pomocy dla ofiar przemocy domowej; zwiększenie dostępności placówek opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci (choć w tym kontekście Komitet z zadowoleniem odnotował wprowadzenie programu Rodzina 500 plus); konieczność zwalczania zagrożenia nieprawidłowym żywieniem i otyłością szczególnie dzieci; konieczność działań w zakresie zapewnienia zdrowia reprodukcyjnego kobiet, w tym poprzez dostępność legalnych aborcji; zapewnienie dostępu do edukacji także dla dzieci osób przebywających w Polsce czasowo lub nielegalnie. W rekomendacjach KPGSK odnaleźć można także nawiązania do aktualnej sytuacji w Polsce. Komitet krytycznie ocenił bowiem nową inicjatywę legislacyjną całkowicie zakazującą aborcji, wezwał też władze do implementacji dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 2015 roku. Szerzej: Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *Concluding observations on the sixth periodic report of Poland*, 26 October 2016, E/C.12/POL/CO/6.

pod uwagę niewielki zasięg dokumentu i fakt, że Komitet wydał dotychczas zaledwie dwie opinie (dotyczące Hiszpanii) trudno mówić w tym przypadku o wypracowaniu jakiegokolwiek określonej linii orzeczniczej²⁶.

Na podstawie art. 11 protokołu Komitet uprawniony został ponadto do wszczęcia dochodzenia, jeśli otrzyma wiarygodne informacje w sprawie poważnych lub systematycznych naruszeń któregoś z praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych określonych w Pakcie. Ponadto, na podstawie art. 10, może rozpatrywać skargi międzypaństwowe. Procedury te nigdy nie zostały jednak wykorzystane w praktyce.

Reasumując, będące osią niniejszych rozważań, Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka bez wątpienia stanowiły podstawę dla systemowej ochrony praw jednostki, z jednej strony kreując standardy podstawowych praw i wolności, z drugiej natomiast – inspirując tworzenie kolejnych zarówno powszechnych, jak i regionalnych konwencji, deklaracji i niepisanych zasad. W wersji minimum państwa-strony paktów zobowiązały się do przedkładania sprawozdań z realizacji ich postanowień. Te z kolei podlegają analizie właściwych organów, które to pod postacią *concluding observations* i wynikających z nich rekomendacji gwarantują informację zwrotną. Zaznaczyć należy jednak, że mamy tu do czynienia z kontrolą pozasądową – zalecenia te nie są dla państw wiążące. W praktyce od woli politycznej rządzących zależy zatem, czy wskazówki komitetów wezmą pod uwagę, czy potraktują je jedynie jako polityczne instrukcje, które można zignorować.

Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka stanowią przykład gwarancji tzw. ochrony ogólnej (tzn. przysługującej każdemu). Na uniwersalny system ochrony praw człowieka składa się jednak także tzw. ochrona szczególna (czyli ukierunkowana na ochronę grup jednostek lub stanowiąca odpowiedź na istniejący problem). Wymienić należy tu przede wszystkim: Konwencję w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (z 1966 roku); Konwencję w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (z 1979 roku); Konwencję w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karanie (z 1984 roku); Konwencję praw dziecka (z 1989 roku); Konwencję w sprawie pracowników migrujących i członków ich rodzin (z 1990 roku); Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych (z 2006 roku) oraz Konwencję w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem (z 2006 roku). Do większości z wymienionych konwencji przyjęto protokoły fakultatywne, które rozszerzają materialny zakres ochrony, bądź uzupełniają procedurę kontrolną.

Najogólniej można stwierdzić, że każda z wymienionych wyżej umów podąża ścieżką wytyczoną przez Pakty. W tak zwanej normatywnej części każdej z nich,

²⁶ Na podstawie danych ze *Statistical survey of individual complaints dealt with by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* wynika, że do marca 2016 roku do KPGSK wpłynęło w sumie 13 zawiadomień, z czego 3 uznał za niedopuszczalne, a 8 było rozpatrywanych.

która określa chronione prawa i wolności, definiuje uprawnienia o charakterze materialnym w obszarze objętym (tu już szczególną) ochroną. Następnie w części proceduralnej, wskazuje niezależny organ monitorujący (najczęściej komitet), który ma nadzorować wdrażanie ustanowionych standardów. Specjalnie w tym celu powołane struktury składają się z niezależnych ekspertów wybranych przez państwa-strony²⁷. Najważniejsze informacje dotyczące organów traktatowych w systemie ONZ zawarto w poniższym zestawieniu.

Nazwa organu traktatowego/ kontrolnego (międzynarodowy akronim)	Liczba członków (uwzględniając strukturę płci)	Kompetencje (* możliwość składania zawiadomień indywidualnych przeciwko Polsce)	Ostatnie/ najbliższe wybory
1	2	3	4
Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD)	18 39% kobiet (7/11)	<ul style="list-style-type: none"> rozpatrywanie sprawozdań zawiadomienia indywidualne* skargi międzypaństwowe komentarze ogólne 	22.06.2017 (9 członków)
Komitet Praw Człowieka (CCPR)	18 44% kobiet (8/10)	<ul style="list-style-type: none"> rozpatrywanie sprawozdań skargi indywidualne* zawiadomienia międzypaństwowe komentarze ogólne 	14.06.2018 (9 członków)
Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (CESCR)	18 28% kobiet (5/13)	<ul style="list-style-type: none"> rozpatrywanie sprawozdań skargi indywidualne zawiadomienia międzypaństwowe wizytacje/dochodzenia/badania na miejscu komentarze ogólne 	04.2018 (9 członków)
Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW)	23 96% kobiet (22/1)	<ul style="list-style-type: none"> rozpatrywanie sprawozdań zawiadomienia indywidualne* skargi międzypaństwowe wizytacje/dochodzenia/badania na miejscu komentarze ogólne 	29.06.2018 (12 członków)
Komitet Przeciwko Torturom (CAT)	10 40% kobiet (4/6)	<ul style="list-style-type: none"> rozpatrywanie sprawozdań zawiadomienia indywidualne* skargi międzypaństwowe komentarze ogólne 	5.10.2017 (5 członków)
Komitet Praw Dziecka (CRC)	18 50% kobiet (9/9)	<ul style="list-style-type: none"> rozpatrywanie sprawozdań zawiadomienia indywidualne skargi międzypaństwowe wizytacje/dochodzenia/badania na miejscu komentarze ogólne 	06.2018 (9 członków)

²⁷ Szerzej: *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ...*, s. 3 i nast.

1	2	3	4
Komitet ds. Ochrony Praw Pracowników Migrujących oraz Członków Ich Rodzin (CMW)	14 36% kobiet (5/9)	<ul style="list-style-type: none"> • rozpatrywanie sprawozdań • zawiadomienia międzypaństwowe • komentarze ogólne 	28.06.2017 (7 członków)
Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych (CRPD)	18 6% kobiet (1/17)	<ul style="list-style-type: none"> • rozpatrywanie sprawozdań • zawiadomienia indywidualne • wizytacje/dochodzenia/badania na miejscu • komentarze ogólne 	12.06.2018 (9 członków)
Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć (CED)	10 20% kobiet (2/8)	<ul style="list-style-type: none"> • rozpatrywanie sprawozdań • zawiadomienia indywidualne • skargi międzypaństwowe • wizytacje/dochodzenia/badania na miejscu • komentarze ogólne 	20.06.2017 (5 członków)
Podkomitet ds. Prewencji Tortur (SPT)	25 52% kobiet (13/12)	<ul style="list-style-type: none"> • wizytacje/dochodzenia/badania na miejscu 	10.2018 (13 członków)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.ohchr.org> [dostęp: 19.11.2017].

Warto również nadmienić, że podczas Światowej Konferencji Praw Człowieka, która odbyła się w 1993 roku w Wiedniu, społeczność międzynarodowa podjęła decyzję o ustanowieniu solidniejszego mandatu w zakresie praw człowieka z silniejszym wsparciem instytucjonalnym. W związku z powyższym, na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego²⁸ państwa członkowskie ONZ utworzyły Biuro Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (OHCHR), które od ponad dwóch dekad czuwa nad koordynacją i zapewnieniem spójności działań w omawianym zakresie. OHCHR ma swoją siedzibę w Genewie, natomiast sam Komisarz jest głównym urzędnikiem ONZ ds. praw człowieka, będąc jednocześnie zastępcą Sekretarza Generalnego organizacji. Funkcję tę pełni obecnie Michelle Bachelet Jeria, która obowiązkami siódmego już Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka przejęła 1 września 2018 roku.

W jubileuszowych rozważaniach dotyczących ochrony praw człowieka w systemie uniwersalnym nie sposób pominąć również roli i znaczenia Rady Praw Człowieka. Jest ona bowiem działającym w ramach systemu Narodów Zjednoczonych organem międzyrządowym, który składa się z 47 państw odpowiedzialnych za promowanie i ochronę praw człowieka na całym świecie. Członkostwo w Radzie opiera się na kluczu geograficznym, przy czym miejsca są rozdzielone w następujący sposób: Afryce oraz państwom Azji i Pacyfiku przypada po 13 mandatów, Ameryce Łacińskiej i Karaibom – 8, Europie Zachodniej – 7, natomiast Europie Wschod-

²⁸ Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 1993 [on the report of the Third Committee (A/48/632/Add.4)] 48/141: High Commissioner for the promotion and protection of all human rights, A/RES/48/141, 7 January 1994.

niej – 6. Kadencja członków Rady wynosi trzy lata, co roku zmienia się natomiast jej przewodniczący. W 2013 roku tę funkcję pełnił Polak – Remigiusz Henczel.

Rada została utworzona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 15 marca 2006 roku na podstawie rezolucji 60/251²⁹ zastępując Komisję Praw Człowieka. Pierwszy raz obradowała w czerwcu 2006 roku, natomiast rok później dookreśliła swój zakres działania. Wśród przyjętych mechanizmów są m.in.: Powszechny Przegląd Okresowy (*Universal Periodic Review*), który służyć ma ocenie sytuacji w zakresie standardów przestrzegania praw człowieka we wszystkich państwach członkowskich ONZ; Komitet Doradczy, będący swoistym *think tankiem* Rady oraz procedury w zakresie składania skarg. Rada Praw Człowieka funkcjonuje ponadto na podstawie procedury ONZ, ustanowionej jeszcze przez jej poprzedniczkę (Komisję Praw Człowieka). Wspierają ją specjaliści sprawozdawcy i przedstawiciele oraz niezależni eksperci i grupy robocze, których zadaniem jest monitorowanie i publikowanie sprawozdań na temat zagadnień tematycznych lub sytuacji w zakresie ochrony praw człowieka w określonych krajach. Zgodnie z rezolucją 60/251 prace Rady mają podlegać ewaluacji co pięć lat. W czerwcu 2016 roku Rada obchodziła dziesiątą rocznicę swojej pierwszej sesji. Przy tej okazji dobitnie potwierdzono zobowiązanie do powszechnej promocji i ochrony praw człowieka oraz konieczność refleksji nad osiągnięciami i wyzwaniem, z którymi Rada musi się zmierzyć.

Do najważniejszych kompetencji tego organu pomocniczego Zgromadzenia Ogólnego ONZ zaliczyć należy przede wszystkim Powszechny Przegląd Okresowy (UPR). W założeniu ma być to procedura komplementarna w stosunku do już istniejących, takich jak np. wspomnianych wyżej sprawozdań składanych do organów traktatowych czy tzw. procedur specjalnych. Należy jednak podkreślić, że UPR stanowi jedyny w swoim rodzaju mechanizm kontroli praw człowieka. Podlegają mu bowiem wszystkie państwa członkowskie ONZ, ponieważ ratyfikowały Kartę Narodów Zjednoczonych. Przegląd odbywa się w czteroletnich cyklach. Polska została poddana tej procedurze już trzykrotnie: po raz pierwszy w 2008 roku, następnie w 2012 roku, natomiast trzeci cykl odbył się wiosną 2017 roku. Ze względu na fakt, iż UPR-owi w niniejszym opracowaniu poświęcony został odrębny tekst, wzmiankować należy jedynie, że podczas majowej sesji najczęstszymi tematami poruszanymi w stosunku do Polski były: kryzys konstytucyjny, ochrona niezależności wymiaru sprawiedliwości, zagwarantowanie wolności mediów i wypowiedzi, a także ochrona osób LGBT przed przemocą i dyskryminacją oraz lepsze wsparcie dla ofiar przemocy domowej³⁰.

²⁹ Resolution adopted by the General Assembly on 15 March 2006 [without reference to a Main Committee (A/60/L.48)] 60/251: Human Rights Council, A/RES/60/251, 3 April 2006.

³⁰ *Letters by the High Commissioner to the Foreign Ministers of Member States reviewed during the 27th UPR Working Group session*. Tekst dostępny: <http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/PL/PolandHCLetter.pdf> [dostęp: 19.11.2017].

Oprócz UPR Rada posiada również kompetencje do rozpatrywania skarg w ramach tzw. poufnej procedury (wywodzącej się jeszcze z dawnej procedury 1503), która ma na celu reagowanie na stałe, ciężkie i udokumentowane naruszenia praw człowieka oraz wszystkich podstawowych wolności, bez względu na to w jakiej części świata i w jakich okolicznościach występują³¹. Ponadto Rada stosować może tzw. procedury specjalne, które służą badaniu oraz informowaniu organów ONZ i opinii publicznej na temat ogólnego stanu przestrzegania praw człowieka w danym państwie lub regionie (tzw. mandaty krajowe) albo określonego problemu z zakresu praw człowieka, bez względu na ograniczenia terytorialne (tzw. mandaty tematyczne)³².

Zaprezentowane powyżej gwarancje, procedury i mechanizmy to rzecz jasna jedynie zarys systemowej ochrony praw człowieka w globalnym (ONZ-owskim) ujęciu. Podkreślić jednak należy, że na przestrzeni półwiecza od przyjęcia Paktów, przede wszystkim ze względu na cywilizacyjny postęp, ochrona praw człowieka bardzo wyraźnie ewoluowała. Nie dość, że samych „prawno-człowieczych” umów po prostu przybyło, to organy odpowiedzialne za monitorowanie tego, czy państwa-strony podążają zarówno za „literą” jak i „duchem prawa”, mocno się wyspecjalizowały i zyskały nowe kompetencje.

W tym świetle za cel niniejszej publikacji przyjęto przede wszystkim zbadanie aktualnego stanu ochrony praw człowieka w wymiarze powszechnym oraz jej skuteczności w kontekście współczesnych wyzwań i zagrożeń. Omawiane przez autorów poszczególnych części tematy z jednej strony dotyczą zatem różnych aspektów uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, choć siłą rzeczy – mając na uwadze obszerność tematyki – jedynie wybranych. Z drugiej strony także nieco się jej „wymykają”, ukazując złożoność i wielowymiarowość problemu. Celem usystematyzowania (a zarazem ułatwienia lektury), analizowane kwestie ujęte zostały więc w trzy grupy zagadnień.

W pierwszej z nich, dotyczącej zagadnień systemowych znalazło się opracowanie **Aleksandry Kacały** pt. *Inicjatywy ONZ na rzecz pokoju i ochrony praw człowieka – sukcesy czy porażki?*, zawierające analizę i ocenę działań podejmowanych przez tę organizację wiążących się z realizacją podstawowych jej celów wyrażonych w art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych. Kolejne opracowanie, autorstwa **Małgorzaty Myl**, pt. *Powszechny przegląd okresowy – szklanka do połowy pełna czy do połowy pusta?*, dotyczy ewaluacji jednego z nowszych mechanizmów, którym dysponuje Rada Praw Człowieka w działalności na rzecz promowania i ochrony praw jednostki. Sposobowi funkcjonowania tego samego organu, ale w odniesieniu do innego mechanizmu kontrolnego, poświęcony jest tekst **Magdaleny Majos-Kwiatkowskiej** pt. *Rola komisji śledczych Rady Praw Człowieka w poszukiwaniu odpowie-*

³¹ Zob.: *Human Rights Council Complaint Procedure*. Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx> [dostęp: 19.11.2017].

³² *Special Procedures of the Human Rights Council*. Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx> [dostęp: 19.11.2017].

działności na przykładzie Burundi. Wśród poruszanych tematów dotyczących zagadnień systemowych nie zabrakło ponadto rozważań dotyczących doktryny marginesu swobodnej oceny, omówionych przez **Hannę Wiczanowską** w tekście pt. *Doktryna marginesu swobodnej oceny – zaprzeczenie uniwersalizmu czy przejaw różnorodności kulturowej państw?*, jak również odnoszących się do krajowych organów ochrony praw człowieka, co było przedmiotem opracowania **Magdaleny Sobas** nt. *Roli i pozycji ustrojowej Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela*. Kolejna autorka, **Katarzyna Żabicka** omówiła natomiast aktualny temat ewolucji roli i znaczenia korporacji transnarodowych dla uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka.

Druga grupa zagadnień obejmuje problematykę wybranych aspektów tzw. ochrony ogólnej. Dotyczą jej teksty opracowane przez **Małgorzatę Mędralę** pt. *Prawo do skutecznego środka odwoławczego a skarga na przewlekłość postępowania*, **Rafała Kircha** pt. *Podstawy prawne i społeczne wolności zgromadzeń* oraz **Marty Marciniak** pt. *Prawo do ochrony danych medycznych jako prawo człowieka w świetle standardów uniwersalnych, regionalnych i krajowych*. W tym samym obszarze mieści się opracowanie **Dominiki Iwan** pt. *Zasada nullum crimen sine lege w prawie międzynarodowym*, **Moniki Jankowskiej**, dotyczące problematyki praw społecznych, kulturowych i religijnych w kontekście aktualnej polityki migracyjnej we Francji oraz **Jakuba Jańczyka**, poświęcone dziedzictwu kulturowemu w kontekście praw człowieka. Specyficznej tematyce, pozostającej jednak w kręgu ochrony ogólnej, poświęcony jest również tekst **Jagody Rusińskiej**, analizujący sytuację osób przetrzymywanych w bazie amerykańskiej Guantanamo Bay w kontekście postanowień Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka.

Kolejne opracowania skupione są natomiast wokół różnorodnych kwestii dotyczących ochrony szczególnej. Są to teksty na temat kontrowersyjnych i trudnych aspektów ochrony praw dziecka: **Pawła Bednarskiego**, odnoszący się do problematyki umów o macierzyństwo zastępcze i **Weroniki Szyszki** pt. *Problem wczesnych małżeństw w Afryce Środkowej i Zachodniej a prawa dziecka*. Ochrony praw dziecka, ale też i praw kobiet dotyczy opracowanie **Katarzyny Wójcik** nt. prawnych warunków przerywania ciąży. Trzy teksty poświęcone zostały zagadnieniom wiążącym się z ochroną praw mniejszości, co zdecydowanie świadczy o wadze tej problematyki. Tematykę tę poruszyli: **Krystyna Mazalik** w opracowaniu *Powszechna ochrona praw mniejszości. Szczególne znaczenie art. 27 MPPOiP*, **Tomasz Turejko** analizując kwestię ochrony mniejszości narodowych na Litwie na przykładzie sytuacji społeczności polskiej oraz **Klaudia Krzyszowska** w artykule poświęconym problematyce praw ludów tubylczych w Ameryce Łacińskiej. Także opracowanie **Arlety Dulkowskiej** odnosi się do ochrony szczególnej, zasadniczo jednak pewnych jej aspektów instytucjonalnych i proceduralnych. Autorka prezentuje bowiem rozważania nt. roli Komitetu przeciwko torturom w systemie ONZ, w tym również skardze indywidualnej na naruszenie Konwencji.

Jako redaktorki pragniemy serdecznie podziękować osobom, których wkład w powstanie książki był bezdyskusyjny. Zaangażowanie Autorów (*nota bene* będących jeszcze młodymi naukowcami) w przygotowanie tekstów, wymianę poglądów i niejednokrotnie nowatorskie podejście do omawianych zagadnień pozwoliły podjąć – na łamach niniejszego opracowania – problematykę dotyczącą wielu istotnych i niezwykle aktualnych kwestii związanych *explicite* z międzynarodową ochroną praw człowieka, bądź – ze względu na „prawnocząłowieczy” substrat rozważań – ułożonych w jej bliskim sąsiedztwie.

Szczególne podziękowania kierujemy na ręce Recenzentów – dr hab. prof. UO Anastazji Gajdy i dr hab. Wojciecha Sz. Staszewskiego, których uwagi i celne wskazówki przyczyniły się do nadania niniejszej publikacji ostatecznego kształtu. Należy również podkreślić inicjatywę i operatywność studentów i doktorantów WPiA UŚ, zrzeszonych w kole naukowym *Ius Gentium* pod opieką mgr Małgorzaty Myl, dzięki którym na potrzeby niniejszego projektu nawiązano międzyuczelnianą współpracę. Wyrazy wdzięczności kierujemy również do prof. dr hab. Barbary Mikołajczyk, na której zarówno merytoryczne, jak i praktyczne sugestie, przychylność oraz wsparcie zawsze mogłyśmy liczyć.

Wyrażając nadzieję, iż niniejsza publikacja spotka się z życzliwym przyjęciem Czytelników, a przede wszystkim będzie dla nich zarówno źródłem wiedzy, jak i inspiracją do dalszych badań – życzymy przyjemnej lektury.

Redaktorki